



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Ogólnopolska Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 roku, jej nowelizacje i funkcjonowanie na terenie województwa śląskiego (1924-1939)

**Author:** Maria W. Wanatowicz

**Citation style:** Wanatowicz Maria W. (2010). Ogólnopolska Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 roku, jej nowelizacje i funkcjonowanie na terenie województwa śląskiego (1924-1939). "Wieki Stare i Nowe" (T. 2 (2010), s. 124-143).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

MARIA W. WANATOWICZ

## **Ogólnopolska Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 roku, jej nowelizacje i funkcjonowanie na terenie województwa śląskiego (1924—1939)**

Przed I wojną światową w żadnym z państw europejskich nie było ustawowej ochrony bezrobotnych. Nie istniała ona nawet w Rzeszy Niemieckiej, posiadającej wówczas najbardziej rozbudowany system ubezpieczeń społecznych: emerytalne (powszechne i górnicze), chorobowe, wypadkowe<sup>1</sup>. Dynamiczny rozwój gospodarki Niemiec, przygotowujących się do wojny, wpłynął na wzrost zatrudniania, co znalazło odbicie na wszystkich przemysłowych obszarach Niemiec, w tym także na Górnym Śląsku. Zjawisko bezrobocia miało w tym czasie charakter lokalny i przejściowy, nie stanowiło zagrożenia społecznego<sup>2</sup>. Inaczej przedstawiała się sytuacja na ziemiach polskich znajdujących się pod panowaniem rosyjskim. Rosja była krajem, który należał do najbardziej zacofanych w Europie pod względem rozwoju ustawodawstwa socjalnego, nie posiadała żadnych obligatoryjnych ubezpieczeń społecznych (pierwsza powszechna ustawa o ubezpieczeniu chorobowym uchwalona została tu dopiero w 1912 roku, nie weszła w życie przed wybuchem wojny, funkcjonowały tylko luźne, nieobligatoryjne, przemysłowe kasy górnicze i hutnicze), tym samym nie podejmowano nawet prób dotyczących ustawowej ochrony bezrobotnych. Austria w zakresie ubezpieczeń społecznych sytuowała się pośrodku, między Niemcami a Rosją, nie posiadała jednak, podobnie jak Niemcy, ubezpieczenia na wypadek bezro-

---

<sup>1</sup> K. Jonca: *Polityka socjalna Niemiec w przemyśle ciężkim Górnego Śląska 1871—1914*. Katowice 1966, passim; M. Wanatowicz: *Ubezpieczenie brackie na Górnym Śląsku w latach 1922—1939*. Warszawa—Kraków 1973, s. 17—29.

<sup>2</sup> S. Michalkiewicz: *Przemysł i robotnicy na Śląsku (do 1914 roku)*. Katowice 1984, s. 180—240.

bocia<sup>3</sup>. Przygotowania do wojny, jakie czyniły wszystkie wymienione państwa, ożywiały ich gospodarkę, w wyniku czego rosło zatrudnienie, ukryte bezrobocie (na wsi, w małych miasteczkach) nie niepokoiło władz państwowych.

Sytuacja zmieniła się po zakończeniu wojny. Ogromne zniszczenia gospodarcze, jakie ona spowodowała, pociągnęły za sobą spadek produkcji i gwałtowny wzrost bezrobocia. Zjawisko przybrało duże rozmiary zarówno w Niemczech (tj. w Republice Weimarskiej), jak i w odrodzonej Polsce (szczególnie na terenie Kongresówki, której przemysł został zniszczony w ponad 80%). Radykalizacja nastrojów społecznych w całej Europie, jaka nastąpiła w końcowym okresie wojny (w jej wyniku obalone zostały przeciw monarchie) i w pierwszych latach pokoju, zmusiły poniekąd rządy wielu państw do zwiększenia ustawowych form opieki socjalnej, w tym także dotyczącej bezrobotnych. Ministerstwo Pracy Republiki Weimarskiej 1 listopada 1919 roku wydało rozporządzenie wprowadzające ustawową opiekę nad bezrobotnymi<sup>4</sup>. Obowiązywała ona także na obszarze Górnego Śląska, należącego nadal do Niemiec. Państwo na rzecz pomocy dla bezrobotnych przeznaczyło określone fundusze, którymi dysponowały gminy (wcześniej samorządy lokalne przeznaczały na cele opieki nad ubogimi własne, nikłe środki)<sup>5</sup>. To one oceniały, czy dochód rodziny (lub jednostki) z powodu bezrobocia — całkowitego lub częściowego — osoby zdolnej do pracy powyżej 16. roku życia pozbawia ją środków do życia. Rodzaj wsparcia (pieniężnego lub rzeczowego) miał więc charakter uznaniowy. Czas udzielanego wsparcia wynosił od 13 do 26 tygodni (w zależności od sytuacji panującej na rynku pracy). Zarządzenie obowiązywało także na polskim Górnym Śląsku po 1922 roku (do czasu nowych ustaw), przy czym dyspozytorem funduszu, pochodzącego ze Skarbu Śląskiego, pozostawał Urząd Wojewódzki Śląski.

Prawie w tym samym czasie co w Republice Weimarskiej (4 listopada 1919 roku) również Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o doraźnej pomocy dla bezrobotnych<sup>6</sup>. Nie objęła ona obszaru późniejszego województwa śląskiego, które wówczas jeszcze nie istniało, toczył się bowiem dopiero spór o przynależność polityczną Śląska Cieszyńskiego i Górnego Śląska. Autonomiczne województwo śląskie, jako odrębna jednostka administracyjna Drugiej Rzeczypospolitej, wykreowane zostało *de iure* na mocy uchwalonego przez Sejm Rzeczypospolitej w dniu 15 lipca 1920 roku Statutu Organicznego<sup>7</sup>. *De facto* zaczęło funkcjonować z dniem 16 czerwca 1922 roku, kiedy to na całym jego ob-

<sup>3</sup> K. Popiołek: *Opieka społeczna w przemyśle hutniczo-górnym na ziemiach polskich*. Cieszyn 1946, passim.

<sup>4</sup> Dziennik Ustaw Rzeszy 1921, s. 1337—1344.

<sup>5</sup> D. Sieradzka: *Samorząd komunalny województwa śląskiego 1920—1939. Aspekty polityczne i narodowościowe*. Gliwice 1992, s. 19—27.

<sup>6</sup> M. Świącicki: *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918—1939*. Warszawa 1960, s. 109, przypis 11.

<sup>7</sup> Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: DzU] 1920, nr 73, poz. 371.

szarze zaczęła obowiązywać Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku i podjęły tu działalność organy polskiego życia publicznego<sup>8</sup>. Jednak ponieważ Śląsk Cieszyński włączony został do państwa polskiego wcześniej niż Górny Śląsk, bo w sierpniu 1920 roku, polska ustawa z 4 listopada 1919 roku objęła ten obszar i utrzymała się na nim również po powstaniu województwa śląskiego. Tak więc w obu częściach województwa, cieszyńskiej i górnośląskiej, do czasu wprowadzenia ogólnopolskiej Ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z lipca 1924 roku istniały odmienne unormowania prawne, chroniące bezrobotnych: niemieckie i polskie. Ten dualizm miał swoje źródła zarówno w zapisach Statutu Organicznego, jak i w ustaleniach Polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej z dnia 15 maja 1922 roku (zwanej powszechnie genewską od miejsca jej zawarcia). Zgodnie ze Statutem Organicznym kwestia normalizacji przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej należała do Sejmu Śląskiego. Mógł on polepszać ustawy już istniejące bądź wprowadzać na teren województwa śląskiego przepisy ogólnopolskie, jeśli były korzystniejsze od tu obowiązujących. Jego kompetencji nie podlegały jednak ustawy ogólnopolskie, które regulowały jednolicie dla całego kraju kwestie nieunormowane ustawowo w województwie śląskim. Konwencja genewska, obowiązująca przez okres 15 lat tylko w górnośląskiej części województwa, zastrzegła utrzymanie tu korzystniejszych ustaw niemieckich w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, nie stawiała jednak barier prawnych dla wprowadzania nowych norm<sup>9</sup>. Na Górnym Śląsku obowiązywało więc automatycznie rozporządzenie polskiego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z dnia 4 grudnia 1923 roku w przedmiocie przepisów o komunalnym pośrednictwie pracy, na podstawie którego utworzono tu (istniejące w całej Polsce na mocy wspomnianej ustawy z 4 listopada 1919 roku) urzędy pośrednictwa pracy, współpracujące z gminami w celu rejestracji bezrobotnych i oferowania im miejsc pracy (takich urzędów wcześniej tu nie było). Działalność urzędów finansowało państwo. Powyższe przepisy dotyczące bezrobotnych usprawniały w zasadzie opiekę społeczną, jednak nie były jeszcze ubezpieczeniem na wypadek utraty pracy. To wprowadziła bowiem dopiero ustawa Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 18 lipca 1924 roku<sup>10</sup>, uchwalona po reformie walutowej i spadku inflacji.

Bezpośrednim bodźcem opracowania i przyjęcia ustawy z 18 lipca 1924 roku była trudna sytuacja gospodarcza kraju (objawy kryzysu pojawiły się już

<sup>8</sup> Szerzej na temat funkcjonowania autonomii Śląska polskiego w okresie międzywojennym zob.: J. Ciągwa: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*. Katowice 1979; H. Rechowicz: *Sejm Śląski 1922–1939*. Wyd. 2. Katowice 1971; M.W. Wanatowicz: *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*. Katowice 1994.

<sup>9</sup> Z. Wyżnikiewicz: *Ubezpieczenia społeczne na Śląsku w świetle wykonania Górnośląskiej Konwencji genewskiej*. Katowice 1939.

<sup>10</sup> DzU 1924, nr 67, poz. 650.

w czasie inflacji w 1923 roku, do załamania gospodarki doszło na przełomie 1924 i 1925 roku, gdy Polska weszła w kryzys poinflacyjny, utrzymujący się do początków 1926 roku). W 1925 roku w stosunku do roku 1922 liczba zakładów przemysłowych zmniejszyła się o 22% (częściowo wynikało to z koncentracji produkcji, lecz także z zamykania nierentownych zakładów), a zatrudnienie o 36,7%<sup>11</sup>. W związku z tym szybko rosło bezrobocie. Zjawisko to objęło cały kraj, w największym stopniu uzewnętrzniało się jednak w przemysłowym województwie śląskim, zwłaszcza w jego górnośląskiej części. W końcu 1923 roku zarejestrowano tu kilka tysięcy bezrobotnych, ale już w końcu 1924 roku liczba ta przekraczała 30 tys., a w grudniu 1925 roku — 65 tys.<sup>12</sup>. Obok ogólnopolskich przyczyn kryzysu poinflacyjnego Górny Śląsk dotknęły konsekwencje podziału tego obszaru pomiędzy Niemcy i Polskę. Do wcześniejszych trudności ze zbytem produkcji przemysłu ciężkiego doszło wygaśnięcie w 1925 roku umowy o bezcłowym zbycie węgla do Niemiec, a także rozpoczęta w tym roku niemiecko-polska wojna celna<sup>13</sup>.

Zarówno władze państwowe, jak i pracodawcy obawiali się konsekwencji protestów społecznych, które miały miejsce w różnych częściach kraju. Na Górnym Śląsku komuniści utworzyli lewicowy „Komitet 21”, który w latach 1923—1924 kierował walką robotników protestujących przeciwko bezrobociu, narastaniu częściowego bezrobocia, przedłużeniu czasu pracy w hutach górnośląskich do 10 godzin i powszechnemu pogorszeniu warunków życia<sup>14</sup>.

Ustawa z 18 lipca 1924 roku przygotowana została przez rząd Władysława Grabskiego, który podjął także inne kroki mające na celu rozładowanie napięć społecznych wywołanych bezrobociem (m.in. roboty publiczne). Na jej mocy wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek utraty pracy dla robotników (bez różnicy płci) po ukończeniu 18. roku życia, pracujących w zakładach przemysłowych (także w górnictwie) zatrudniających powyżej 5 osób w pełnym i niepełnym wymiarze pracy. Ci ostatni, uznani za częściowo bezrobotnych, tj. niepracujących mniej niż 3 dni w tygodniu, otrzymywali odpowiednio niższe świadczenia. Ubezpieczenie nie obejmowało rolników, robotników rolnych, robotników zatrudnionych w małych zakładach oraz robotników sezonowych, nie dotyczyło także pracowników umysłowych. Ustawa nie miała więc charakteru powszechnego. Warunkiem uzyskania świadczenia było przepracowanie co naj-

<sup>11</sup> A. Sulik: *Przemysł. W: Województwo śląskie (1922—1939). Zarys monograficzny*. Red. F. Serafin: Katowice 1996, s. 225—226.

<sup>12</sup> A. Hrebenda: *Górnośląska klasa robotnicza w latach międzywojennych 1922—1939*. Warszawa—Katowice—Kraków 1979, s. 108.

<sup>13</sup> B. Cimała: *Rola wywozu z Górnego Śląska w handlu zagranicznym Polski międzywojennej*. W: *Rola i miejsce Górnego Śląska w Drugiej Rzeczypospolitej*. Red. M.W. Wanatowicz. Bytom—Katowice 1995, s. 190—191.

<sup>14</sup> H. Rechowicz: *Proletariat Górnego Śląska w walce o poprawę warunków bytowych (1923—1924)*. Katowice 1965, *passim*.



mniej 20 tygodni w ciągu ostatniego roku oraz zwrócenie się do Państwowego Urzędu Pośrednictwa Pracy (na Górnym Śląsku do Komunalnego Urzędu Pośrednictwa Pracy) w ciągu miesiąca po utracie pracy z wnioskiem o wypłacanie świadczenia. Prawa do niego nie mieli robotnicy, pobierający w tym czasie zasiłek chorobowy z kasy chorych, nawet po ustaniu czasu jego otrzymywania, rentę inwalidzką, usunięci z pracy dyscyplinarnie oraz strajkujący. Obligatoryjne ubezpieczenie chorobowe wprowadzone zostało w Polsce najpierw dekretem Naczelnika Państwa z 11 stycznia 1919 roku (Sejm jeszcze nie obradował), a potem — 19 maja 1920 roku — ustawą Sejmu Rzeczypospolitej<sup>15</sup>. Natomiast w województwie śląskim kasy chorych funkcjonowały w oparciu o dawne przepisy niemieckie i austriackie, znowelizowane po I wojnie światowej<sup>16</sup>. W ubezpieczeniu od bezrobocia stosowano więc redukcję świadczeń przy ich zbiegu ze świadczeniami przysługującymi z tytułu ubezpieczenia na wypadek choroby.

Okres pobierania zasiłku z ubezpieczenia od bezrobocia wynosił tylko 13 tygodni, ale ustawa przewidywała możliwość jego przedłużenia do 17 tygodni. Świadczenie było wypłacane, począwszy od 10. dnia bezrobocia, w wymiarze tygodniowym. Służba wojskowa oraz okres choroby były wliczone do zatrudnienia jako tzw. czas zastępczy. Wysokość zasiłków wahała się od 30% do 50% ostatniego zarobku. Ich wysokość uzależniona była od liczby osób pozostających na utrzymaniu bezrobotnego (dla samotnej osoby zasiłek wynosił 30%, dla żywiciela 5-osobowej rodziny — 50%). Po ustaniu prawa do zasiłku można go było nabyć ponownie po przepracowaniu kolejnych 20 tygodni. Prawo do zasiłku traciły osoby, które nie podjęły pracy wskazanej przez państwowe urzędy pośrednictwa pracy (lub komunalne urzędy pośrednictwa pracy).

Ustawa z 18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia miała charakter ramowy. Składała się tylko z 43 artykułów, zgrupowanych w 8 rozdziałach. Aby umożliwić wprowadzenie jej w życie, już w 1924 roku minister pracy i opieki społecznej wydał 9 rozporządzeń wykonawczych, regulujących szczegółowo wybrane kwestie (powołanie odpowiednich instytucji, określenie trybu ich pracy, toku postępowania przy uiszczaniu składek, wypłacie świadczeń, rejestracji bezrobotnych)<sup>17</sup>.

W celu realizacji ustawy ubezpieczeniowej powołany został przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej specjalny Fundusz Bezrobocia, któremu podlegały obwodowe fundusze bezrobocia utworzone w każdym województwie, w siedzibach państwowych urzędów pośrednictwa pracy (na Śląsku: komunalnych urzędów pośrednictwa pracy). Za ich pośrednictwem Fundusz Bezrobocia, jako instytucja centralna, rozdysponowywał posiadane środki pieniężne. Pochodziły one w 50% ze Skarbu Państwa, w 25% ze składek pracodawców

<sup>15</sup> M. Świącicki: *Instytucje...*, s. 54—58.

<sup>16</sup> S. Fertacz: *Lecznictwo i opieka społeczna*. W: *Województwo śląskie...*, s. 528—540.

<sup>17</sup> Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie o ubezpieczeniu społecznym*. Katowice 1938, s. 99—100.

i w 25% z zarobków potrącanych robotnikom. Wysokość potrąceń wynosiła 2% płacy pracownika fizycznego, z czego 1/4 pokrywał robotnik, a 3/4 pracodawca. Ubezpieczeni partycypowali więc w tworzeniu rezerw finansowych Funduszu Bezrobocia, podobnie jak w innych rodzajach ubezpieczeń, przy czym ich udział był tu nieco mniejszy.

Fundusz Bezrobocia miał status osoby prawnej. W skład Zarządu Głównego wchodził przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, pracodawców, robotników i samorządów lokalnych. Obok Zarządu Głównego powołano przy państwowych urzędach pośrednictwa pracy (i komunalnych urzędach pośrednictwa pracy) lokalne zarządy obwodowe, mające taki sam skład jak Zarząd Główny. Do ich obowiązków należała rejestracja bezrobotnych.

Podobnie jak we wszystkich rodzajach ubezpieczeń społecznych, także przepisy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia zawierały wiele luk, co powodowało różne ich interpretowanie. Trzeba je było ponadto dostosowywać do zmieniającej się sytuacji gospodarczej w kraju, stąd były one stale reformowane przez rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej. Nowelizację ustawy z 1924 roku przeprowadzał kilkakrotnie w następnych latach Sejm Rzeczypospolitej<sup>18</sup>.

Artykuł 40 ustawy z 18 lipca 1924 roku zapowiadał jej wejście w życie w ciągu miesiąca od ogłoszenia i zawierał zapis, że najpóźniej w ciągu roku powinna obowiązywać w całym kraju. Na teren województwa śląskiego przepisy ustawy rozciągnięte zostały 11 października 1924 roku. Fakt ten nie pozostawał w sprzeczności z kompetencjami Sejmu Śląskiego, ponieważ to unormowanie ogólnopolskie było korzystniejsze od wcześniejszych (będących tylko namiastką), obligatoryjne, jednolite dla całego kraju i — jako takie — zgodne ze Statutem Organicznym z 15 lipca 1920 roku. Nie podlegało więc w ogóle Sejmowi Śląskiemu. Ogólnopolska Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 roku była ważnym aktem prawnym unifikującym województwo śląskie z całym państwem. Świadczyła o istnieniu mechanizmów sprzyjających integracji mimo funkcjonowania autonomii śląskiej, a w części górnośląskiej województwa — także konwencji genewskiej.

Pierwsza nowelizacja omawianej ustawy miała miejsce 28 stycznia 1925 roku. Uchwalona wówczas przez Sejm Rzeczypospolitej ustawa upoważniała ministra pracy i opieki społecznej do przedłużenia czasu pobierania zasiłku do 17 tygodni, a w pierwszym roku otrzymywania świadczenia nawet do 26 tygodni<sup>19</sup>. Zmiany te spowodowane były powiększającym się bezrobociem

<sup>18</sup> Szersze omówienie i wykładnię przepisów ustawy z 18 lipca 1924 roku zawierają publikacje: *Polityka społeczna państwa polskiego 1918—1935* (praca wydana przez Ministerstwo Opieki Społecznej). Warszawa 1935; Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*; K. Duch: *Ubezpieczenia społeczne*. Warszawa 1934; M. Ciechocińska: *Próby walki z bezrobociem w okresie międzywojennym*. Warszawa 1965.

<sup>19</sup> DzU 1925, nr 15, poz. 97.

i niemożnością zdobycia pracy, co było warunkiem otrzymywania dalszych świadczeń.

Druga nowelizacja ustawy z lipca 1924 roku wprowadzona została przez Sejm Rzeczypospolitej 28 października 1925 roku<sup>20</sup>. Rozszerzała ona obowiązek ubezpieczenia na wypadek bezrobocia również na pracowników umysłowych, najmniej zarabiających (do 8 zł dziennie). Wysokość składki dla nich wynosiła nie 2% jak dla robotników, lecz 2,5% miesięcznego zarobku, z czego ubezpieczeni płacili 2/5, a pracodawca 3/5 składki. Państwo nie partycypowało w tworzeniu funduszy tej kategorii ubezpieczonych. By wprowadzić w życie kolejną nowelizację Ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia, minister pracy i opieki społecznej wydał w latach 1925—1926 szereg rozporządzeń. W tym czasie wprowadzono także wiele drobnych zmian w zasadach funkcjonowania ubezpieczenia od bezrobocia dla robotników<sup>21</sup>.

W 1926 roku pojawiły się symptomy ożywienia gospodarczego, a w następnych latach nastąpiło całkowite wyjście z kryzysu gospodarczego, tak w przemyśle, jak i w rolnictwie. Polska zdobyła dla wydobywanego węgla i innych surowców nowe rynki zbytu w Europie (w znacznym stopniu przyczynił się do tego długotrwały strajk górników angielskich, jaki miał miejsce w pierwszej połowie 1926 roku)<sup>22</sup>. Trwająca od połowy 1925 roku wojna celna z Niemcami zmusiła Polskę do szukania nowych rozwiązań gospodarczych i poprawy transportu. Szybko rozbudowywano więc port w Gdyni, magistralę węglową, łączącą Górny Śląsk z portami bałtyckimi. Przemysł górnośląski i Skarb Śląski partycypowały w tych przedsięwzięciach. Popularnym wówczas hasłem w województwie śląskim było: „Gdynia i Gdańsk płucami Śląska”<sup>23</sup>. Nastąpił wzrost wydobywania w kopalniach górnośląskich oraz zwiększenie produkcji w hutach i innych zakładach przemysłowych<sup>24</sup>. Ożywienie gospodarki śląskiej, wynikające także ze wzrostu popytu w latach 1926—1929 w całym kraju, spowodowało znaczny spadek bezrobocia. W województwie śląskim obniżyło się ono z 57,5 tys. w końcu 1925 roku do 17,8 tys. w końcu 1929 roku<sup>25</sup>. Wzrost wpływów ze składek w latach 1926—1939 sprawił, że poprawiła się w tym czasie kondycja finansowa Funduszu Bezrobocia, stąd przeprowadzono szereg korzystnych zmian w zakresie strony legislacyjnej ubezpieczenia od bezrobocia oraz w jego wykonawstwie.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 lutego 1927 roku przedłużyło okres pobierania zasiłków dla robotników sezonowych z 6 do 10 tygo-

<sup>20</sup> DzU 1925, nr 120, poz. 863.

<sup>21</sup> Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*, s. 68—70.

<sup>22</sup> B. Cimała: *Rola wywozu z Górnego Śląska w handlu zagranicznym...*, s. 192.

<sup>23</sup> M.W. Wanatowicz: *Śląsk i Pomorze w świadomości społeczeństwa polskiego w okresie międzywojennym*. W: *Górny Śląsk i Pomorze dwa symbole niezależności Drugiej Rzeczypospolitej*. Red. M. Mroczko. Bytom 1996, s. 53—64.

<sup>24</sup> A. Sulik: *Przemysł...*, s. 231—243.

<sup>25</sup> A. Hrebenda: *Górnośląska...*, s. 108, tab. 53.



dni<sup>26</sup>. Kolejne rozporządzenie Prezydenta z 17 maja 1927 roku upoważniło ministra opieki społecznej do zawieszania warunku okresu wyczekiwania wymaganego dla uzyskania prawa do świadczeń (przez robotników i pracowników umysłowych) oraz przedłużało czas pobierania świadczeń przez pracowników umysłowych<sup>27</sup>. Minister pracy i opieki społecznej wykorzystał te uprawnienia i już 15 maja tego roku wydał odpowiednie zarządzenia (okres pobierania ustawowej pomocy finansowej dla pracowników umysłowych został przedłużony do 26 tygodni)<sup>28</sup>.

Najbardziej spektakularną zmianą dokonaną w okresie ożywienia gospodarczego, przypadającego na drugą połowę lat 20., było ustanowienie odrębnego ubezpieczenia od bezrobocia dla ogółu pracowników umysłowych, które organizacyjnie i konstrukcyjnie powiązano (celem zmniejszenia kosztów administracyjnych i sprawniejszego ustalania wysokości świadczeń przy ich zbiegu z różnych ubezpieczeń) z ubezpieczeniem emerytalnym. Zmianę tę wprowadziło rozporządzenie Prezydenta z 24 listopada 1927 roku<sup>29</sup>. Dalsze rozporządzenia głowy państwa usprawniły funkcjonowanie ubezpieczenia od bezrobocia robotników i pracowników umysłowych jako całkowicie odrębnych.

Dobra kondycja finansowa Funduszu Bezrobocia sprawiła, że Sejm RP 25 stycznia 1929 roku dokonał kolejnej — korzystnej dla ubezpieczonych — nowelizacji Ustawy o ubezpieczeniu robotników z 18 lipca 1924 roku. Mianowicie obniżono granicę wieku uprawniającą do pobierania świadczeń z 18 na 16 lat, przyznając zasiłek także młodocianym robotnikom<sup>30</sup>. Wymiar świadczeń pozostawiono bez zmian, ale ponieważ zmniejszyła się liczba bezrobotnych, świadczenia uzyskiwali wszyscy starający się o nie. Ponowne zatrudnienie co najmniej na okres 20 tygodni, warunkujące otrzymanie dalszych świadczeń, było w tych latach o wiele łatwiejsze niż w okresie kryzysu poinflacyjnego<sup>31</sup>. Dalszą zmianę w przepisach dotyczących ubezpieczenia robotników na wypadek bezrobocia wprowadziło rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 12 lipca 1929 roku<sup>32</sup>. Obniżyło ono wymiar składek o 10%, a zarazem podwyższyło świadczenia — także o 10%. W szereg pozytywnych zmian w przepisach ubezpieczeniowych wpisują się także dwa układy międzypaństwowe — polsko-niemieckie (z 14 lipca 1927 roku oraz z 23 marca 1929 roku), które normowały — na korzyść ubezpieczonych — otrzy-

<sup>26</sup> DzU 1927, nr 17, poz. 131.

<sup>27</sup> DzU 1927, nr 46, poz. 404.

<sup>28</sup> DzU 1927, nr 56, poz. 597.

<sup>29</sup> DzU 1927, nr 106, poz. 911. Szersze omówienie tego ubezpieczenia wraz z późniejszymi zmianami zawierają prace: M. Świąciecki: *Instytucje...*, s. 282; Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*, s. 102—113.

<sup>30</sup> Ustawa ogłoszona została dopiero na początku kolejnego roku, zob. DzU 1930, nr 3, poz. 18.

<sup>31</sup> M. Ciechocińska: *Położenie klasy robotniczej...*, s. 92.

<sup>32</sup> DzU 1929, nr 48, poz. 401.

mywanie świadczeń przez robotników pracujących na terenie obu państw, co w przypadku Górnego Śląska, sztucznie przedzielonego granicą, miało istotne znaczenie<sup>33</sup>. Zmianę tę precyzowało rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 3 października 1930 roku dotyczące warunków uprawniających robotników zatrudnionych w byłej Rzeszy Niemieckiej do zasiłków, przewidzianych ustawą z 18 lipca 1924 roku<sup>34</sup>.

Analogiczne zjawisko, tj. polepszenie przepisów ubezpieczeniowych (poszerzenie kategorii osób uprawnionych do pobierania świadczenia, złagodzenie warunków ich uzyskania, podniesienie świadczeń, obniżenie składek), wystąpiło w innych rodzajach ubezpieczeń społecznych. Na terenie województwa śląskiego dotyczyło to zawodowego ubezpieczenia górników (tzw. brackiego), chorobowego i emerytalnego, powszechnego ubezpieczenia chorobowego, powszechnego ubezpieczenia emerytalnego i na wypadek inwalidztwa<sup>35</sup>.

Sytuacja zmieniła się w latach wielkiego kryzysu gospodarczego, który szczególnie mocno dotknął województwo śląskie, najbardziej uprzemysłowione w Polsce (w jego górnośląskiej części, według spisu ludności z grudnia 1931 roku, tylko 12,7% ludności utrzymywało się z rolnictwa, ogrodnictwa, leśnictwa, w części cieszyńskiej — 36,2%)<sup>36</sup>. Trudności ze sprzedażą produktów (w 1933 roku w stosunku do roku 1929 zbyt węgla spadł na rynku krajowym do 46,3%) spowodowały duży spadek produkcji w wyniku jej ograniczania lub nawet zamykania zakładów pracy (w latach 1929—1934 liczba czynnych kopalń zmniejszyła się z 50 do 41)<sup>37</sup>. W następstwie tego stanu rzeczy malało zatrudnienie a rosło bezrobocie. Tabela 1 przedstawia relacje zachodzące pomiędzy spadkiem zatrudnienia w wielkim i średnim przemyśle a wzrostem bezrobocia całkowitego na terenie województwa śląskiego w latach 1929—1938.

Dane zamieszczone w tabeli 1 pokazują, że w okresie największego spadku produkcji, tj. w 1933 roku, zatrudnienie w stosunku do roku 1929 (przyjętego jako 100%) spadło do 46,4%, a więc więcej niż połowę. Natomiast wzrost bezrobocia w latach 1930—1934 wykazywał stałą tendencję rosnącą. Dopiero od 1935 roku zaznaczył się stopniowy wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia, lecz poziom zatrudnienia w 1938 roku nie osiągnął pułapu z 1929 roku, a bezrobocie w 1938 roku było ponad 2,5 razy wyższe niż w 1929 roku.

Przedstawione w tabeli 1 dane przybliżają tylko skalę zjawiska, nie obejmują one ani wszystkich zatrudnionych, ani wszystkich bezrobotnych (część z nich nie rejestrowała się). Nie uwzględniają także częściowego bezrobocia.

<sup>33</sup> DzU 1927, nr 101, poz. 877; 1929, nr 23, poz. 235.

<sup>34</sup> DzU 1930, nr 74, poz. 590.

<sup>35</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenie brackie...*, s. 34—35; *Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Województwa Śląskiego w Królewskiej Hucie, za lata 1927—1929*. Królewska Huta 1928—1931.

<sup>36</sup> F. Serafin: *Stosunki demograficzne i społeczne*. W: *Województwo śląskie...*, s. 90.

<sup>37</sup> A. Sulik: *Przemysł...*, s. 244.

Tabela 1

**Poziom zatrudnienia i bezrobocia w wielkim i średnim przemyśle na terenie województwa śląskiego w latach 1929—1939**

Rok	Liczba zatrudnionych [tys.]	Liczba bezrobotnych [tys.]
1929	200,6	17,8
1930	170,2	52,1
1931	138,9	72,9
1932	106,2	75,5
1933	93,1	89,6
1934	98,9	106,4
1935	102,6	101,8
1936	114,2	94,8
1937	130,4	82,9
1938	141,4	48,0

Źródło: A. Hrebenda: *Górnos Śląska klasa robotnicza w okresie międzywojennym 1922—1939*. Warszawa—Katowice—Kraków 1979, s. 102, tab. 48 i s. 108, tab. 53.

Władze wojewódzkie (na podstawie informacji władz powiatowych i komunalnych) szacowały, że w 1933 roku całkowitym bezrobociem dotkniętych zostało w porze zimowej powyżej 380 tys. osób (wcześniej pracujących i członków ich rodzin), a ponad 270 tys. w porze letniej, co stanowiło około 1/4 ludności całego województwa i około 1/3 ludności w wieku produkcyjnym<sup>38</sup>. W 1932 roku liczba częściowo bezrobotnych, będących na tzw. turnusie, tj. rotacyjnym zwolnieniu okresowym (1- lub 2-miesięcznym), wynosiła w województwie śląskim 12,5% ogółu zatrudnionych, a pracujących połowę tygodnia (przebywających na tzw. świętówce) stanowiła około 25%<sup>39</sup>.

Bezrobociem dotknięte zostały przede wszystkim duże, przemysłowe miasta. W Katowicach już w 1931 roku było blisko 40 tys. bezrobotnych, a wraz z ich rodzinami liczba ta sięgała około 150 tys. osób pozbawionych środków do życia. We wszystkich miejscowościach władze lokalne stwierdzały występowanie znacznie wyższego bezrobocia, niż wskazywały statystyki. W niewielkich Siemianowicach Śląskich (nazywanych „miastem bezrobotnych”) w styczniu 1936 roku zarejestrowanych było 4 201 bezrobotnych, faktyczny stan oceniano na 6 550. Wraz z rodzinami dawało to grupę liczącą około 26 tys. osób na 38 tys. mieszkańców<sup>40</sup>.

Województwo śląskie skupiało blisko połowę ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w całym kraju: w grudniu 1932 roku w urzędach pośrednictwa pra-

<sup>38</sup> J. Ziemia: *Biedaszyby Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego*. Katowice 1967, s. 17.

<sup>39</sup> A. Sulik: *Przemysł...*, s. 244—245.

<sup>40</sup> *Z czarnego kraju. Górny Śląsk w reportażu międzywojennym*. Teksty wybrał i wstępem opatrzył W. Janota. Katowice 1981, s. 67, 163.

cy w całej Polsce odnotowanych było 208 360 osób (stan najwyższy)<sup>41</sup>, z czego połowa to mieszkańcy Górnego Śląska, jak wynika z tabeli 1.

Kryzys wpłynął negatywnie na działalność wszystkich rodzajów ubezpieczeń społecznych. Spadek liczby zatrudnionych obniżał gwałtownie dochody instytucji ubezpieczeniowych. Wzrost osób ubiegających się o świadczenia zwiększał wydatki. Szybko wyczerpały się rezerwy, podwyższono więc składki członków pracujących, obniżono wymiar świadczeń, zaostrożono warunki ich uzyskania. Na Górnym Śląsku zmieniono na bardziej rygorystyczne przepisy zawodowego ubezpieczenia górniczego, tzw. brackiego (chorobowego i emerytalnego), powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, powszechnego ubezpieczenia chorobowego, ubezpieczenia inwalidzkiego. Wiele osób zostało pozbawionych świadczeń, gdyż nie spełniało wymaganych warunków. Zasada powszechności ubezpieczeń została naruszona. Zastanawiano się nawet nad sensem ich istnienia, zadając pytanie: ubezpieczenia społeczne w okresie kryzysu czy kryzys ubezpieczeń społecznych? Na łamach wielu pism (np. „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych” oraz „Pracy i Opieki Społecznej”) toczyła się ożywiona dyskusja nad reformą ubezpieczeń społecznych. Pracodawcy, już wcześniej krytykujący świadczenia ubezpieczeniowe jako zbyt wysokie i zbyt kosztowne, domagali się obniżenia ich kosztów, a nawet likwidacji. Tak zwana ustawa scaleniowa, mająca na celu ujednolicenie systemu ubezpieczeń w Polsce (mocno zróżnicowanego) i wprowadzenie na terenie byłego zaboru rosyjskiego po raz pierwszy ubezpieczenia emerytalnego, uchwalona 28 marca 1933 roku, po wieloletnich dyskusjach w najgorszym dla ubezpieczeń społecznych okresie, wywołała falę niezadowolenia i krytyki<sup>42</sup>.

Zmiany przeprowadzono również w ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia. 20 marca 1931 roku minister pracy i opieki społecznej uchylił korzystne przepisy wprowadzone w czerwcu 1929 roku (dotyczące obniżki składek i podwyższenia świadczeń)<sup>43</sup>. 17 marca 1932 roku po raz kolejny znowelizowana została ustawa z 18 lipca 1924 roku<sup>44</sup>. Wcześniejsze jej zmiany oraz ta ostatnia spowodowały konieczność ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zabezpieczeniu na wypadek

<sup>41</sup> K. Wrzos: *Oko w oko z kryzysem. Reportaż z podróży po Polsce*. Warszawa 1985, s. 20.

<sup>42</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenie brackie...*, s. 54, 97—102, 174—175, 182—190; Eadem: *Główne aspekty polityki socjalnej w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego*. W: *Wielki kryzys gospodarczy 1929—1933 na Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim oraz jego społeczne konsekwencje*. Red. J. Chlebowczyk. Katowice 1974, s. 82—97; J. Bolesta: *O kierunek reformy ubezpieczeń społecznych*. „Przegląd Gospodarczy” 1932, nr 16, s. 621—624; S. Fischlowitz: *Kryzys ubezpieczeń społecznych, czy ubezpieczenia społeczne w okresie kryzysu?* „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1932, nr 12, s. 804—812; K. Rzeczkowski: *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*. Warszawa 1936, passim; Idem: *Światowy kryzys ubezpieczeń społecznych*. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1932, nr 10, s. 289—291.

<sup>43</sup> DzU 1931, nr 27, poz. 187.

<sup>44</sup> DzU 1932, nr 39, poz. 399.

bezrobocia robotników, co nastąpiło 24 czerwca 1932 roku<sup>45</sup>. Nowelizacja z 1932 roku poszerzyła zakres osób podlegających ubezpieczeniu na zakłady zatrudniające już powyżej 4 robotników (nie jak dotąd — powyżej 5), z drugiej jednak strony wydłużony został czas zatrudnienia uprawniający do uzyskania świadczeń z 20 do 26 tygodni (jako tydzień pracy traktowano 6 dni włącznie z przypadającymi w tym czasie świętami) oraz obniżono ich wymiar od 22% do 44%<sup>46</sup>.

W latach 1930—1935 dziesiątki rozporządzeń Ministra Pracy i Opieki Społecznej rozszerzały przepisy ubezpieczenia od bezrobocia na różne kategorie robotników zatrudnionych w niepełnym wymiarze pracy oraz robotników sezonowych, dotyczyły one głównie zakładów w województwie śląskim, gdzie niepełne zatrudnienie przybrało największe rozmiary<sup>47</sup>.

Nastąpiły także zmiany w zakresie organizacji ubezpieczenia. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku połączony został Fundusz Bezrobocia z Funduszem Pracy, utworzonym ustawą z 16 marca 1933 roku (fuzja nie spowodowała obniżenia świadczeń, zmniejszyła nieco koszty administracyjne obu instytucji)<sup>48</sup>. Następnie obwodowe Fundusze Bezrobocia zastąpione zostały przez Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy, nadzorowane przez wojewodę, które miało przejąć zadania Funduszu Pracy<sup>49</sup>.

Negatywny wpływ kryzysu na ubezpieczenie od bezrobocia ujawnił się przede wszystkim w fakcie, że liczba bezrobotnych, którzy stracili prawa do pobierania świadczeń i nie mogli ich nabyć, rosła w miarę trwania kryzysu. Ponadto zakres świadczeń był niewspółmiernie niski w stosunku do potrzeb. W latach 1929—1939 ze świadczeń tego ubezpieczenia korzystało poniżej 50% bezrobotnych zarejestrowanych w województwie śląskim, najmniejszy odsetek pobierających świadczenia przypadał na lata 1931—1933: od 25,9% do 28,6%<sup>50</sup>. Zmniejszył się również wymiar świadczeń, obniżono przeciętny zasiłek tygodniowy przypadający na jednego bezrobotnego. W 1929 roku wynosił on 18,21 zł, w 1930 roku — 19,09 zł, w 1933 roku — 10,20 zł. W następnych latach stopniowo wzrastał<sup>51</sup>. Analogiczna tendencja wystąpiła w całej Polsce, gdzie tygodniowy przeciętny wymiar świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia wynosił: w 1930 roku — 19,09 zł, w 1931 roku — 17,4 zł, w 1932 roku — 14,69 zł, w 1933 roku — 10,26 zł, w 1934 roku — 8,34 zł<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> DzU 1932, nr 58, poz. 555.

<sup>46</sup> Szerzej zmiany i ich konsekwencje omawiają prace: Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*, s. 77; M. Ciechocińska: *Położenie klasy robotniczej...*, s. 92.

<sup>47</sup> Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*, s. 79, 104—116.

<sup>48</sup> DzU 1933, nr 22, poz. 163; 1934, nr 94, poz. 849.

<sup>49</sup> Z. Wyżnikiewicz: *Ustawodawstwo śląskie...*, s. 81.

<sup>50</sup> A. Hrebenda: *Górnośląska klasa robotnicza...*, s. 129; E. Hanke: *Trudy i oczekiwania. Wspomnienia lekarza*. Warszawa 1965, s. 128—129.

<sup>51</sup> E. Hanke: *Trudy i oczekiwania...*, s. 192—193.

<sup>52</sup> *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia za 1934 rok i za I kwartał 1935 roku*. Warszawa 1935, s. 41.



Spadek wysokości zasiłków rekompensował w pewnym stopniu spadek kosztów żywności, która w latach kryzysu była tańsza niż w drugiej połowie lat 20. W tym miejscu warto zauważyć, że w województwie śląskim przeciętne świadczenia dla bezrobotnych w miesięcznym wymiarze były mniejsze od emerytur z górniczego ubezpieczenia (te kształtowały się w latach 1929—1935, wykazując tendencję spadkową w granicach od ponad 60 zł do 50 zł miesięcznie), natomiast dorównywały emeryturom z powszechnego ubezpieczenia, wynoszącym od 50 zł do 40 zł miesięcznie. Emerytury pokrywały minimum kosztów utrzymania tylko dla 1 osoby<sup>53</sup>.

W okresie kryzysu, chociaż nie brakowało krytyki poziomu świadczeń finansowych z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, problemem był ich całkowity brak, który następował po okresie wyczerpania prawa do zasiłku. Dla tej kategorii bezrobotnych utworzony został jeszcze w latach 20. Fundusz Pomocy Bezrobotnym (zastąpiony na początku lat 30. przez Fundusz Pracy). Była to ogólnopolska instytucja, która organizowała pomoc w naturze, dostarczała węgiel, żywność, odzież, gdy skończyła się pomoc z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. W 1932 roku Fundusz Bezrobocia wydał na świadczenia dla bezrobotnych w całym kraju 60 mln zł, natomiast Fundusz Pomocy Bezrobotnym mniej — około 50 mln. Liczba osób korzystających z Funduszu Bezrobocia była jednak mniejsza niż korzystających z Funduszu Pomocy Bezrobotnym, np. w listopadzie 1932 roku świadczenia z Funduszu Bezrobocia pobierało w całej Polsce nieco ponad 30 tys. osób, a z Funduszu Pomocy Bezrobotnym — ponad 150 tys. Z powyższego wynika, że koszty pomocy doraźnej przypadające na 1 osobę były znacznie mniejsze. Do 1929 roku Fundusz Bezrobocia dysponował rezerwą w wysokości 45 mln zł. Jednak już w latach 1930—1931 została ona nie tylko wyczerpana, lecz Fundusz Bezrobocia zadłużył się u Skarbu Państwa na kwotę 150 mln zł<sup>54</sup>.

Wydatki z ogólnokrajowego Funduszu Bezrobocia na rzecz ustawowego ubezpieczenia bezrobotnych w województwie śląskim wynosiły w latach budżetowych (budżet bilansowano w połowie roku kalendarzowego): 1928/1929 — 3 197 000 zł, 1930/1931 — 5 224 635 zł, 1933/1934 — 2 915 000 zł, 1934/1935 — 1 350 000 zł. Znacznie większe sumy na pozaustawową pomoc na rzecz bezrobotnych przeznaczył Skarb Śląski i Wojewódzki Komitet Funduszu Pracy, wynosiły one w latach budżetowych: 1928/1929 — 4 459 680 zł, w 1930/1931 — 6 954 514 zł, w 1933/1934 — 10 530 519 zł. Ponadto w roku budżetowym 1933/1934 na pomoc w naturze (odzież, ziemniaki, opał) w ramach pomocy pozaustawowej instytucje wojewódzkie przeznaczyły 5 108 000 zł, a w 1934/1935 roku — 3 646 900 zł<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenie brackie...*, s. 145, 153.

<sup>54</sup> *Sprawozdanie z działalności Funduszu...*, s. 20—24.

<sup>55</sup> Zaprezentowane dane pochodzą z różnych źródeł: S. Janicki: *Dziesięć lat przynależności Śląska do Rzeczypospolitej*. Katowice 1932, s. 231; Archiwum Państwowe w Katowicach, ze-

Przytoczone dane wskazują na spadek wydatków z tytułu ustawowego ubezpieczenia od bezrobocia i wzrost kosztów różnych form doraźnej pomocy pokrywanych przez władze wojewódzkie. Zjawisko to znajduje wyjaśnienie w fakcie spadku liczby bezrobotnych, którym przysługiwały świadczenia. Po upływie ustawowego okresu ich pobierania ubezpieczeni, nie mogąc znaleźć pracy, nie nabywali uprawnień do dalszego otrzymywania zasiłku. Znaczna część bezrobotnych pozostawała bez pracy po kilka lat. Taki stan rzeczy zmniejszał wydatki Funduszu Bezrobocia, ale topniały także jego dochody, ponieważ pracodawcy nie płacili składek ubezpieczeniowych za bezrobotnych. Ciężar doraźnej pomocy dla bezrobotnych musiały przejąć władze wojewódzkie i lokalne. Fundusz Bezrobocia spełniał swoje zadanie, gdy bezrobocie nie miało masowego charakteru, a szansa znalezienia pracy była większa. Natomiast w latach gwałtownego wzrostu bezrobocia, trwającego nie tygodnie, lecz lata (stąd w latach kryzysu zrodziło się określenie „zawodowy bezrobotny”), ubezpieczenie od bezrobocia stawało się jedną z form doraźnej pomocy, która na krótki czas odciążała wydatki państwa i władz samorządowych na opiekę społeczną. Ich wysokość ilustruje tabela 2.

Tabela 2

**Wydatki Ministerstwa Opieki Społecznej  
i Skarbu Śląskiego na opiekę społeczną w latach  
budżetowych 1929/1930—1935/1936 (w mln zł)**

Rok	Ministerstwo	Skarb Śląski
1929/1930	36,3	16,8
1930/1931	56,5	16,8
1931/1932	49,5	15,4
1932/1933	53,6	11,5
1933/1934	58,0	7,9
1934/1935	33,4	9,7
1935/1936	28,5	10,7

Źródło: „Mały Rocznik Statystyczny” 1939, s. 287, tab.1 i 2.

Dane zawarte w tabeli 2 wskazują na duży udział Skarbu Śląskiego w finansowaniu pozaustawowej pomocy dla bezrobotnych. Wynikało to z faktu, że na województwo śląskie przypadała, jak już wspomniano, blisko połowa zarejestrowanych w Polsce bezrobotnych. Spadek wydatków Skarbu Śląskiego na opiekę społeczną w latach 1933/1934—1935/1936 wynikał z przerzucenia części kosztów udzielanej pomocy na samorząd lokalny. Województwo śląskie ponosiło największe ze wszystkich województw w kraju wydatki na pomoc dla

spół: Śląskie Biuro Statystyczne przy Śląskiej Radzie Wojewódzkiej w Katowicach 1933—1939, sygn. 24, bp. „Śląskie Wiadomości Statystyczne” 1934, s. 71; 1935, s. 26; S. Fertacz: *Lecznictwo i opieka społeczna...*, s. 537.

bezrobotnych. Mimo to pomoc udzielana potrzebującym była niewystarczająca. W 1933 roku przeciętny miesięczny dochód rodziny bezrobotnej w górnośląskiej części województwa śląskiego wynosił 35,33 zł. Kwota ta rozkładała się tak, że dla ponad 60% bezrobotnych oznaczało to tylko 1 zł na dzień, a tylko dla niecałych 20% ponad 2 zł dziennie<sup>56</sup>.

Pomimo spadku cen żywności, otrzymywane wsparcie finansowe nie pokrywało potrzeb rodzin bezrobotnych, których nie było stać na opłacenie czynszu za mieszkanie, prądu i wody. Szybko powiększał się dystans pomiędzy standardem życia pracujących robotników (zwłaszcza wykwalifikowanych) a bezrobotnych. Zacierała się różnica pomiędzy pojęciami „bezrobotny” i „ubogi” tak z powodu wyrównującego się niskiego standardu życia, jak i przez to, że bezrobotni i ubodzy korzystali z tych samych źródeł wsparcia — opieki społecznej<sup>57</sup>.

Wysokość otrzymywanego świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia, co zapisano w ustawie, zależała od liczby osób będących na utrzymaniu bezrobotnego. Stąd występowało różnicowanie wysokości świadczeń (wypłacanych tygodniowo). W Katowicach zasiłki wynosiły od 7 zł do 25 zł. Niektóre miasta wypłacały bezrobotnym po ustaniu prawa do świadczeń jeszcze jednorazowo pewną kwotę. W Katowicach wynosiła ona od 20 zł do 30 zł, potem zapewniano tylko doraźną pomoc w naturze. W Siemianowicach Śląskich oprócz żywności bezrobotni dostawali bony do sklepów o wartości od 2 zł do 25 zł miesięcznie. Wydatki miasta z tego tytułu sięgały kwoty 50 tys. zł miesięcznie. O wzroście wydatków miasta na pomoc społeczną w okresie kryzysu świadczą następujące wskaźniki. W drugiej połowie lat 20. miasto mające 2-milionowy budżet roczny wydawało na opiekę nad ubogimi i bezrobotnymi około 40 tys. zł rocznie. W pierwszej połowie lat 30. z budżetu wynoszącego niewiele ponad 800 tys. zł, na ten cel wydawano około 400 tys., czyli połowę<sup>58</sup>.

W pierwszej połowie lat 30. problem bezrobocia w województwie śląskim należał do najbardziej newralgicznych kwestii, gdyż zjawisko to przybrało masowy charakter już w pierwszym roku kryzysu i powiększało się w latach następnych. Absorbował on uwagę władz wojewódzkich, powiatowych, gminnych, związków zawodowych, partii politycznych, prasy, robotników, pracodawców. Stał się tematem licznych debat w Sejmie Śląskim, interesował się nim szeroko Kościół katolicki. Po raz pierwszy na tej płaszczyźnie doszło do ścisłej współpracy pomiędzy Urzędem Wojewódzkim Śląskim a kurią biskupią. Wojewoda Michał Grażyński i bp Stanisław Adamski zajmowali identyczne stanowisko wobec społecznych następstw bezrobocia. Uważali, że należy podjąć wszystkie możliwe działania, aby pomóc potrzebującym. Ich osobiste wsparcie finansowe i zaangażowanie w tworzenie miejsc pracy (roboty publiczne, remon-

<sup>56</sup> A. Zdanowski: *Sprawy mieszkaniowe robotników w okresie kryzysu i bezrobocia*. „Sprawy Robotnicze” 1936, nr 13, s. 94, 102.

<sup>57</sup> A. Hrebenda: *Górnośląska klasa robotnicza...*, s. 112—132.

<sup>58</sup> *Z czarnego kraju...*, s. 67, 162—164.

ty obiektów sakralnych) oraz inicjowanie działalności charytatywnej było powszechnie znane. W tych kręgach zrodziła się idea powołania Wojewódzkiego Komitetu Niesienia Pomocy Bezrobotnym. Powstał on w marcu 1931 roku pod patronatem wojewody Michała Grażyńskiego, bp. Stanisława Adamskiego oraz marszałka Sejmu Śląskiego Konstantego Wolnego. W ślad za nim powstały analogiczne komitety powiatowe i gminne, w samym powiecie katowickim założono ich ponad 20. Najbardziej spektakularną formą pomocy udzielanej przez komitety były kuchnie dla bezrobotnych. Na terenie Górnego Śląska w 1933 roku było ich 120, wydawały dziennie blisko 100 tys. obiadów. Korzystali z nich tak bezrobotni pobierający świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia, jak i osoby pozbawione już wszelkiej ustawowej pomocy<sup>59</sup>.

Trudną do przecenienia rolę w osłabianiu społecznych skutków bezrobocia odegrał w województwie śląskim Kościół katolicki. Zawsze wrażliwy na potrzeby biednych i bezrobotnych w tych szczególnie trudnych latach kryzysu rozwinął różnorodne formy działalności charytatywnej, instytucjonalnej i społecznej, do rozmiarów niespotykanych dotychczas na Śląsku. Na organizowanie akcji charytatywnej nastawionych było wiele organizacji kościelnych, a przede wszystkim Diecezjalny Związek Towarzystw Dobroczynnych „Caritas”, Stowarzyszenia Pań Miłosierdzia św. Wincentego Paulo, zakony, parafie (wszyscy duchowni składali biskupowi sprawozdania ze swej działalności na rzecz pomocy bezrobotnym i ich rodzinom, wynika z nich, że wsparcie to nie było symboliczne). Obok pieniędzy gromadzono żywność, obuwie i odzież, zwiększano liczbę miejsc w noclegowniach, ubierano dzieci do I Komunii Świętej itp.<sup>60</sup>.

W publicznych dyskusjach, jakie podejmowane były w województwie śląskim przez różne środowiska, nie negowano (poza pracodawcami) potrzeby istnienia ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Dochodzono jednak do konkluzji, że zdaje ono egzamin, gdy zjawisko nie ma charakteru masowego, natomiast w latach kryzysu gospodarczego stanowi tylko namiastkę pomocy, jaka jest potrzebna bezrobotnym. Postulowano reformę tego ubezpieczenia idącą w tym kierunku, aby w latach ożywienia gospodarczego instytucje ubezpieczeniowe gromadziły większe fundusze i zabezpieczały je. Nie brakowało słów krytyki pod adresem postawy pracodawców i mechanizmów gospodarczych ówczesnego ustroju kapitalistycznego. Zawarte były one już w samej encyklice papieskiej z 1931 roku i jej wykładni, jaką zamieszczał „Gość Niedzielny”<sup>61</sup>.

Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 roku oraz późniejsze jej nowelizacje nie normowały bardzo ważnej kwestii, a mianowicie

<sup>59</sup> K. Wzros: *Oko w oko z kryzysem...*, s. 74.

<sup>60</sup> Problem ten omówiono szeroko w pracy doktorskiej Zbigniewa Hadrycha pt. *Działalność charytatywna Kościoła katolickiego w diecezji katowickiej w latach wielkiego kryzysu gospodarczego*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Marii W. Wanatowicz w Instytucie Historii Uniwersytetu Śląskiego (obronionej w 2010 roku).

<sup>61</sup> Ibidem.

opieki lekarskiej dla bezrobotnych. W przypadku choroby korzystali oni z pomocy lekarskiej w ogólnych kasach chorych, ale tylko przez krótki czas. Nie płacąc składek ubezpieczeniowych, tracili szybko prawa do bezpłatnego leczenia. Potem, tak samo jak ogół ubogich, otrzymywali symboliczną pomoc medyczną z opieki społecznej. W gabinetach dla ubogich nie wykonywano żadnych zabiegów, odsyłano w cięższych przypadkach chorych bezrobotnych do szpitali, gdzie niechętnie ich przyjmowano, ponieważ szpitalom nie refundowano kosztów takiej opieki<sup>62</sup>. W latach wielkiego kryzysu gospodarczego lokalne instytucje sprawujące opiekę nad ubogimi i świadczące pozaustawową, doraźną pomoc, zwiększyły znacznie wydatki na opiekę lekarską dla bezrobotnych. Problem nie został jednak rozwiązany, liczba potrzebujących stale była większa niż środki przeznaczone na cele leczenia. W związku z powyższym już w końcowym okresie kryzysu poinflacyjnego, w styczniu 1926 roku, Urząd Wojewódzki Śląski w porozumieniu z zarządem Spółki Brackiej w Tarnowskich Górach powołał Biuro Opieki Lekarskiej dla Bezrobotnych (początkowo obejmowało ono tylko górnośląską część województwa, ale od 1932 roku rozszerzono zakres jego działalności także na część cieszyńską, stąd dodano do nazwy określenie „w województwie śląskim”). Miało ono swoją siedzibę w pomieszczeniach Spółki Brackiej w Tarnowskich Górach, korzystało z jej sprzętu medycznego i usług pracowników administracji i lekarzy zatrudnionych w kasach chorych Spółki Brackiej. Wydatki (honoraria dla personelu, lekarstwa, opatrunki itp.) Biura pokrywała Spółka Bracka oraz Skarb Śląski. Biuro Opieki Lekarskiej dla Bezrobotnych funkcjonowało do wybuchu wojny. Była to jedyna tego typu instytucja w Polsce.

Poparcie Spółki Brackiej dla takiej inicjatywy wynikało z faktu, że w dużej mierze bezrobotni pracowali wcześniej w górnictwie (lub w należących do Spółki Brackiej w Tarnowskich Górach kilku zakładach hutniczych) i mogli być ponownie zatrudnieni w tej branży, stąd troska o ich zdrowie. Prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej udzielanej przez Biuro przysługiwało jednak wszystkim bezrobotnym do 60. roku życia, zarejestrowanym w Urzędzie Pośrednictwa Pracy, oraz ich żonom i dzieciom do 15. roku życia, o ile nie przysługiwało im prawo do świadczeń z innego ubezpieczenia. Chorzy leczeni byli bezpłatnie w szpitalach Spółki Brackiej. Biuro wysyłało także (pokrywając koszty pobytu) pewną liczbę dzieci bezrobotnych na kolonie. Do 1932 roku leczeniem bezrobotnych, kierowanych przez Biuro, zajmowały się wszystkie istniejące na Górnym Śląsku szpitale, potem tylko lecznice Spółki Brackiej. Kierowano jednak do nich tylko najcięższe przypadki. Wydatki Biura Opieki Lekarskiej dla Bezrobotnych wynosiły: w 1928 roku — 506 tys. zł, w 1932 roku — 888 tys. zł, w 1933 roku — 945 tys. zł, w 1935 roku — 751 tys. zł, w 1938 roku — 724 zł. Z powyższych sum wynika, że wydatki Biura wyraźnie zwiększyły się w okre-

<sup>62</sup> M. Ciechocińska: *Położenie klasy robotniczej...*, s. 84.



sie kryzysu. W latach 30. wzrosła także liczba lekarzy zatrudnionych w Biurze — z 90 w 1928 roku do 178 w 1935 roku i 189 w 1938 roku. W latach kryzysu zwiększyła się także liczba leczonych bezrobotnych — z 57 tys. w 1928 roku do 186 tys. w 1935 roku. W okresie ożywienia pokryzysowego notowano spadek liczby pacjentów — do 155 tys. w 1938 roku. Na początku lat 30., a więc w okresie gwałtownego spadku zatrudnienia i wzrostu zachorowalności, zwiększyła się liczba bezrobotnych leczonych w szpitalach: z 930 osób w 1928 roku do 1 743 osób w 1933 roku. Koszty leczenia szpitalnego były niskie, w latach 20. na 1 pacjenta przypadało miesięcznie 1,75 zł, w latach 30. utrzymano zbliżony pułap, obniżając uposażenie lekarzy (uzasadniano to spadkiem kosztów utrzymania). Ponadto w celu podniesienia funduszy Biura, zatrudnieni w nim lekarze opodatkowali się dobrowolnie, przeznaczając 1% swych dochodów na rzecz leczenia bezrobotnych<sup>63</sup>.

Z zaprezentowanych danych dotyczących działalności Biura wynikało, że pomoc medyczna dla bezrobotnych była potrzebna. Brak prawnego uregulowania tej kwestii zastępowano doraźnymi działaniami. Stąd nie brakowało zwolenników reformy ustawy z 18 lipca 1924 roku, proponujących usunięcie tej luki prawnej. Odpowiedniej nowelizacji nie dokonano jednak do wybuchu wojny.

Bezrobotni w województwie śląskim korzystali także z programu zwalczania gruźlicy istniejącego na tym terenie. Tu również Spółka Bracka, jako pierwsza po zakończeniu wojny, podjęła szeroką akcję leczenia i profilaktyki tej społecznej choroby, zarówno dla swoich ubezpieczonych, jak i ogółu mieszkańców województwa. Najpierw utworzono Sekcję Walki z Gruźlicą przy Czerwonym Krzyżu (w 1924 roku), a w kilka lat później powstało Śląskie Towarzystwo Walki z Gruźlicą z siedzibą w Katowicach<sup>64</sup>.

Okres międzywojenny w całej Europie był czasem dalszego rozwoju ubezpieczeń społecznych. Wiele państw, m.in. Polska, która po panowaniu rosyjskim odziedziczyła ogromne zapóźnienie w zakresie rozwoju ubezpieczeń społecznych, nadrabiała braki. Województwo śląskie na tle całego kraju miało najbardziej rozwinięty system ubezpieczeń społecznych (była to spuścizna po okresie panowania niemieckiego i austriackiego). Nie posiadało jednak ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Lukę tę wypełniła ogólnopolska ustawa z 18 lipca 1924 roku. Jak wynika ze statystyki bezrobocia, była ona na tym terenie bardzo potrzebna. Spełniała w województwie śląskim podwójną rolę. Była niepozbowioną znaczenia (choć niedoskonałą) nową formą ustawowej pomocy dla pracowników fizycznych (ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych na wypadek bezrobocia uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej w 1927 roku tak-

<sup>63</sup> *Sprawozdanie Biura Opieki Lekarskiej nad Bezrobotnymi w Województwie Śląskim w Tarnowskich Górach*. Tarnowskie Góry 1926—1938; S. Fertacz: *Lecznictwo i opieka społeczna...*, s. 538.

<sup>64</sup> *Sprawozdanie z działalności Śląskiego Towarzystwa Walki z Gruźlicą w Katowicach*. Katowice 1937, passim.

że objęła województwo śląskie, funkcjonowała jednak na innych zasadach) oraz stanowiła istotny krok w kierunku unifikacji systemu ubezpieczeń społecznych w całym kraju, w tym także w województwie śląskim. Sejm Śląski w odniesieniu do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia nie posiadał żadnych prerogatyw, nie wydał ani jednej ustawy z tej dziedziny ubezpieczeń, która w całości podlegała ogólnopolskim instancjom (Sejmowi Rzeczypospolitej, prezydentowi i Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej).

Maria W. Wanatowicz

### A Poland wide legislation on insurance in case of unemployment from 18 July 1924, its amendments and functioning in the Silesian voivodship (1924—1939)

#### Summary

Unemployment insurance introduced in Poland (also in the territory of an autonomous Silesian voivodship) by the legislation of the Sejm of the Republic of Poland from 18 July 1924 was the first social insurance in the history directed at the unemployed. Firstly it concerned only the blue collar workers and subsequently also the white collar ones. The role of such an insurance for the Silesian voivodship was big (the article discusses only the unemployment insurance for blue collar workers in Polish Silesia because the unemployment of intelligentsia did not reach big numbers, even at the time of a big economic crisis), much bigger than in other districts of Poland due to the industrial nature of the voivodship. Here only 13% of the society lived by farming, foresting and gardening, the rest by the industry, trade and different types of services. The industrial working class as such in the Upper-Silesian part of the voivodship constituted over 72 % of blue collar workers.

In Polish Silesia the unemployment in the interwar period was permanent. At the time of a big economic crisis about a half of the unemployed in the whole country was in the Silesian voivodship (over 100 thousands).

The article, apart from a legislative insurance of the blue collar workers from unemployment (i.e. the principles included in the legislation from 18 July 1924 and its few amendments by the Sejm of the Republic of Poland, as well as other changes introduced by the resolutions of the President and the Ministry of Work and Welfare also presents the data concerning the number of people receiving this form of benefits in the Silesian voivodship and its amount between 1924 and 1928. The very considerations indicate that the very form of the legislation support fulfilled its function in the period of the economic situation when the unemployment level was low. At the time of the big economic crisis, on the other hand, when the unemployment was massive, the number of the unemployed receiving the benefits and their amount decreased. What increased, however, was the role of support from the welfare and charity activity. The legislation of the unemployment insurance in the Silesian voivodship is discussed in this article as an example of the unifying actions of the country. It was the only type of insurance which was not supervised by the Silesian Sejm, but the central authorities which financed this insurance in 50% (the rest of the money came from the employers and workers, the Treasure of the Silesian Sejm did not pay anything). Legal regulations of this insurance were created in the Sejm of the Republic of Poland and were also changed by the central institutions.

Maria W. Wanatowicz

Das gesamtpolnische Versicherungsgesetz gegen Arbeitslosigkeit vom  
18. Juli 1924, dessen Novellierungen und Geltung in der schlesischen  
Wojewodschaft (1924—1939)

## Zusammenfassung

Die Versicherung gegen die Arbeitslosigkeit, die in Polen (wie auch auf dem Gebiet der autonomen schlesischen Wojewodschaft) mit dem Gesetz des polnischen Parlamentes vom 18. Juli 1924 eingeführt wurde, war die erste in der Geschichte soziale Versicherung, deren Subjekt Arbeitslose waren. Diese Versicherung betraf vor allem Arbeiter und dann auch Geistesarbeiter. Im vorliegenden Artikel wird nur die Versicherung gegen die Arbeitslosigkeit der Arbeiter besprochen, denn in der schlesischen Wojewodschaft sogar in den Jahren der großen Wirtschaftskrise nahm die Arbeitslosigkeit von Geistesarbeitern keinen großen Ausmaß an. Hier lebten nur knapp 13 Prozent der Bevölkerung von der Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder Gärtnerei, übrige arbeiteten in der Industrie, Handel oder Dienstleistungen. Die industrielle Arbeiterklasse bildete 72% der Arbeitergesamtzahl im oberschlesischen Teil der Wojewodschaft.

Im polnischen Schlesien war die Arbeitslosigkeit eine permanente Erscheinung. Zur Zeit der großen Wirtschaftskrise fiel etwa die Hälfte aller Arbeitslosen in Polen (über 100 Tausend) auf die schlesische Wojewodschaft.

Außer den Vorschriften des Gesetzes vom 18. Juli 1924 und dessen Änderungen und den von dem Präsidenten und dem Arbeitsminister erlassenen Verordnungen beinhaltet der Artikel auch Informationen über die Anzahl der Versicherten und die Höhe der Sozialleistung in den Jahren 1924—1928. Diese Form der gesetzlichen Hilfe spielte wichtige Rolle zur Zeit der guten wirtschaftlichen Konjunktur, als das Arbeitslosigkeitsniveau niedrig war. Während der großen Wirtschaftskrise dagegen, bei Massenarbeitslosigkeit erhielten wenige Arbeitslose eine niedrigere gesetzliche Unterstützung und der Sozialfürsorge und der karitativen Tätigkeit kam eine große Bedeutung zu. Das Versicherungsgesetz gegen die Arbeitslosigkeit war ein Beispiel für die Vereinheitlichungstätigkeit des Staates. Das war zwar die einzige Form der Versicherung in Schlesien, die nicht dem Entscheidungsbereich des Schlesischen Sejms (Schlesisches Parlament), sondern der Zentralmacht gehörte. Diese Sozialleistung wurde in 50% durch die Zentralmacht finanziert; der Restbetrag kam von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern. Rechtliche Grundlagen der Versicherung entstanden im Sejm der Republik Polen und wurden auch durch Zentralinstanzen geändert.